

Tartalom:

Nemzetközi jog, Integráció

Bóka János: Az egyoldalú jognyilatkozatok megítélésének elvi alapjai a nemzetközi jogban	3
Horváth Krisztina: A sajtószabadság Közép- és Kelet-Európában az Emberi Jogok Európai Intézménye joggyakorlatában	7
Arany Tóth Mariann: A közvetett diszkrimináció fogalma az Európai Unióban	10
Angyal Zoltán: Az Európai Unió jogforrási rendszere	13
Lux Anita: Az Európai Bizottság eljárása – végrehajtás saját hatáskörben	17
Görög Katalin: A Schengeni Egyezmény létrejöttének körülményei és tartalma	20
Köblös Adél: Perfüggség és összefüggő eljárások a Brüsszeli Konvencióban és a 44/2001. EK Tanácsi rendeletben	27
Fejes Zsuzsanna: A határon átnyúló együttműködések elméleti alapjai és gyakorlati megvalósulása a közép- és kelet-európai térségben. A Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió kihívásai	33

Társadalomtudományok

Nagy Zsolt: A jogi klinikák szerepe a jogászképzésben	39
---	----

Glossa Ordinaria

Nótári Tamás: A mérleg mint az igazságszolgáltatás jelképe Homerosnál	43
Babják Ildikó: Az értékpapírhoz gyökerei a germán magánjog szerződési szimbolikájában	48
Bajánházy István: Az állami építkezések Livius munkájában	52
Varga Norbert: A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870:XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban	59
Bató Szilvia: A magzatelhajtás a 18-19. századi magyar jogtudományban (jogirodalom és büntetőjogi tervezetek)	64
Fenyvesi Csaba: Út a tudományos fokozatig	70

collega

az Accursius Jogász Egylet szakmai folyóirata

Főszerkesztő:
dr. Kapa Máttyás

rovatvezetők:

dr. Bényi Orsolya (Alkotmányjog és Államigazgatási Jog)
dr. Bebek Gábor (Civiltisztika)
dr. Gajda Tibor (Nemzetközi Jog és Integráció)
dr. Guller Zoltán (Társadalomtudományok)
dr. Princzinger Péter (Bűnügyi Tudományok)
dr. Fülöp Tamás (Pénzügyi Jog)

szerkesztők:

Gally Eszter, dr. Tóth M. Gábor, dr. Liziczay Sándor,
Paksi Gábor, dr. Sipos Zsuzsanna, Vavrincez Anna

Olvasószolgálat és terjesztési információk

dr. Sipos Zsuzsanna. Tel.: 06-209-77-56-97

E-mail: vavanna@hotmail.com

szerkesztőség:

1146 Budapest, Ajtosi Dürer sor 19-21.

Tel.: (06-1) 321-32-32 • fax: (06-1) 321-32-04

www.extra.hu/accursius • E-mail: accursius@extra.hu

Felelős kiadó: dr. Bebek Gábor
Számítástechnikai háttér: Tigra Kft.

ISSN 1417-8079

Jogász doktoranduszok harmadik szakmai találkozója 2001. december 6–7., Pilisborosjenő

A rendezvény védnökei:

Dr. Gál András Levente, az Oktatási Minisztérium közigazgatási államtitkára

Dr. Kiss Ádám, az Oktatási Minisztérium felsőoktatási és tudományos ügyekért felelős
helyettes államtitkára

A rendezvény lebonyolítását az Oktatási Minisztérium támogatása biztosította.

Szervezők: dr. Princzinger Péter, dr. Liziczay Sándor és dr. Kapa Máttyás

Előkészítés: Bárdos Anna, tudományos közéletsszervező asszisztens

Szerkesztették:

dr. Kapa Máttyás, dr. Liziczay Sándor, Paksi Gábor,
dr. Princzinger Péter, Vavrincez Anna

Személyes adatok

Név: Varga Norbert, tel: 52/438-035/7109

Szakmai tevékenységre vonatkozó adatok:

Diploma megszerzésének helye, ideje: Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
Munkahely, kiutási hely: DE Jog- és Államtudományi Intézet, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Kutatási téma címe: Az állampolgársági jog története a XIX. században

Varga Norbert

A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870:XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban

Ez a tanulmány az 1870-es évek elején bekövetkezett közigazgatási változásokat kívánja bemutatni Debrecen intézménytörténetén keresztül. A közigazgatás átalakítása a kiegyezés utáni legnagyobb feladat volt. A kormány intézkedéseket tett a centrális alárendeltségű szervezet területi és helyi kiépítésére. Az 1870:XLII tc. meghagyta a történeti intézményeket, de szerepüket átformálta.¹ A szervezési munkálatok megvalósítását jelentős mértékben befolyásolták a történelmi hagyományok mellett a városra jellemző sajátos politikai nézetek is.²

A kormány még be sem fejezte a vármegyék átalakítását, máris hozzalátott a városi köztörvényhatóságok megszervezéséhez. Mindenáron keresztül akarta vinni az átszervezést az 1871-es év végéig. Ez azonban nem sikerült, hiszen Debrecenben néhány hónappal tovább tartottak a munkálatok.³ A kormány elrendelte, hogy a városokban az 1870:XLII. tc. 91. §-nak megfelelően a szervezési javaslatok készítésére küldöttséget kell választani folyó év szeptember 30-ig. Tóth Vilmos belügyminiszter a következőket mondta az át-

szervezésről: „Részemről azon véleménynek adok kifejezést, hogy a város közönsége, áthatva az átalakulás e nagy művének fontosságától, a város rendezésére oly tervet fog kidolgozni és jóváhagyás végett hozzám mielőbb fölterjeszteni, mely jó és gyors közigazgatás biztosítása mellett az ország, illetőleg az adózó polgárok anyagi érdekeinek megóvása iránti jogosult kíváncsalomnak is megfelelő.”⁴ Debrecenben a szeptember 8-án tartott közgyűlésen a 209. számú határozattal hozták létre e szervezetet azzal a megbízással, hogy a törvényhatóságokról szóló törvényben leírtaknak megfelelően város átalakítására javaslatot készítsen.⁵ A testület a főispán elnöke alatt működött, ülései nyilvánosak voltak. Munkájáról a közgyűlési tagokat tájékoztatni kellett, azonban ha ez időhiány miatt nem volt lehetséges, akkor legalább három írott példányban rendelkezésükre kellett bocsátani a jelentéseket, és abba a tekintéssel jogot is biztosítani kellett. A közgyűlés a város tisztviselőit arra kötelezte, hogy akár a küldöttség, akár más választmányok meghívására az üléseken kötelesek megjelenni, és a szükséges információkat megadni. A közgyűlés

által létrehozott küldöttség megválasztását követően azonnal három alküldöttségre oszlott, amelyek feladatai a következők voltak: választókerületek megalakítása, a választók névjegyzékének és a legtöbb adót fizetők (virilisek) névsorának megállapítása, az árvaszék megszervezése, az árvaügyek rendezése, a belügyi szervezet kialakítása, a tisztikar, a segéd-, kezelő- és szolgaszemélyzet létszámának meghatározása, a munkamegosztás, és a fizetés megállapítása.⁶

Az I. alküldöttség már a szeptember 22-i ülésen javaslatot terjesztett be tevékenységével kapcsolatban. A legfontosabb feladata a virilisek névsorának meghatározása volt. A törvény szerint minden 250 lakos után egy bizottsági tagot választhatnak. Debrecen lakossága ekkor 46.565 fő volt,⁷ így a képviselők száma 186 lehetett, amely 93 fő virilis és 93 fő választott képviselőből állt. A királyi adóhivatal tévesen állította össze a virilisek névjegyzékét (pl.: a vidéken lakó, itteni birtokosok kimaradtak), amelynek következtében a városi adóhivatalt kérték fel a munkálatok pontos elvégzésére. A virilisek névsorát az elnök hirdette ki a nép között, így akik élni akartak jogukkal, vagy adójukat kétszeresen kívánták számítani, azoknak jelentkezniük kellett. A törvény 20.§-a szerint, aki két hold földet vagy telket bérelt, sem virilis, sem választó nem lehetett. Erre reagálva határozatban felkérték a közgyűlést, hogy tegye meg a szükséges lépéseket az országgyűlés felé, hogy a törvény e szakaszát értelmezzék a helyi, debreceni viszonyok figyelembe vételével. Az összeírást tovább nehezítette, hogy sok változás történt a városban 1869 óta. Voltak olyan személyek, akik akkor még a városban laktak, de már 1871-ben nem, vagy egyik kerületből a másikba költöztek. Ezért volt szük-

1 Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Budapest, 1976. 119-124. old.

2 Debrecen története 1849-1919. III. kötet. (Szerk.: Gunst Péter) Debrecen, 1997. 284-294. old.

3 Debrecen c. folyóirat (továbbiakban: Db.) 1871. július 10. 130. sz. (A törvényhatóságok szervezése) 1. old.

4 Szegedi Híradó c. folyóirat (továbbiakban: Sz. H.) 1871. szeptember 6. 107. sz. 1-3. old. A debreceni közigazgatási reformok részletes bemutatásához és témám jelentőségének kiemeléséhez elengedhetetlennek tartom az összehasonlítást más városokkal, amelyek közül Szegeddel kívánok foglalkozni. Szeged szabad királyi város intézménytörténetének alakulását és a köztörvényhatóság megszervezésének előzményeit nyomon követhetjük számos tanulmány és monográfián keresztül, amelyek közül kiemelkedik Ruszoly József: A szegedi néplépviseleti közgyűlés 1848-1871 (Szeged, 1984. 215. old.) című műve.

5 Debreceni közgyűlési jegyzőkönyv (továbbiakban: Db. kjkv.) 1871. szeptember 8. 207. sz.

6 Db. 1871. szeptember 9. 178. sz. (Ujdonságok: A szervezés iránti javaslattal megbízott küldöttségek ...) 1. old.

7 Db. 1871. szeptember 26. 195. sz. 1-2. old.

ség egy új összeírásra. Az első alválasztmány november 7-i ülésén az 1871. évi adóösszeírásokat vette alapul, mivel a királyi adóhivatal és a helyi adószámvevőség nyilvántartása között különbség volt.⁸ A választókerületek számát – figyelembe véve a helyi körülményeket – hétben határozták meg.⁹

A törvény meghatározta azok körét is, akik nem lehettek bizottsági tagok (20.§.): a) aki olvasni, írni nem tudott; b) aki a város területén legalább két éve jövedelemmel nem bírt, vagy ugyanannyi idő óta nem lakott és adót nem fizetett; c) aki a város közjavadalmát haszonbérletre, vagy a törvényhatóságokkal más számadási viszonyban állt. A bizottsági tagok megválasztására (a 25.§. szerint) választókerületenként került sor. A belügyi szervezet kialakításánál néhány elvet figyelembe kellett venni, „melyek egyfelől a törvényszerkezetéhez képest a törvényhatósági, illetőleg a közigazgatási eljárás láncolatának egymásutánját, s a kormányközegek legfelsőbb hatósági körében összpontosulását világosan meghatározták...”¹⁰ Másfelől pedig a törvényhatóság önállóságát hangsúlyozták, azáltal, hogy a városnak kellett meghatároznia saját szervezeti felépítését. Ezen elvek összeegyeztetésére kellett törekedni minden városban. Debrecen nagy kiterjedésű, hatalmas vagyonnal, és figyelemreméltó gazdasági üzletekkel bíró város lévén belügyi szervezetét úgy kellett megállapítani, hogy abban a város földrajzi fekvésével, eddig gyakorolt önálló hatáskörével és a szellemi előrehaladással kapcsolatban álló anyagi viszonyai jövőre nézve biztosítva legyenek. A törvény első része kétségtelenné teszi, hogy a bizottság fő célja a törvényhatóságok által közvetített állami közigazgatásban az összefüggés, a pontosság és a gyorsaság biztosítása volt. A törvény a szigorú rendszabályokat, amelyek útján a törvényhatóságok eljárási és kezelési műveleteit ellenőrizték a ki-

rályi városokban, csakis a törvényhatóságok életére kívánta alkalmazni. Ellenben a belügyek, és ezek között is a vagyoni és gazdasági viszonyok nemcsak nem esnek a törvény megszorító hatálya alá, hanem a törvény a városoknak megadta azt a lehetőséget, hogy a belügyi szervezeteiket a helyi viszonyokhoz képest szabályrendelettel állapítsák meg. Ebből pedig az következett, hogy a törvénynek nem lehetett célja az önkormányzati joggal és a művelődés lehetőségével bíró királyi városoknak a vagyonkezelést érintő hatáskörét megszorítani annyira, hogy e tekintetben is a törvény szabályai alá helyezték őket. A vagyoni viszonyok kezelése a belügyi szervezetnek éppen azon ágát képezte, amelyre nézve a törvény önálló jogkört hagyott fenn a szabad királyi városoknak. Ezt fenn is kellett tartani, mert a törvényhatósági jogokkal nem bíró községeknek is megadták a községi vagyon feletti rendelkezés jogát, sőt általában tisztségviselőinek kijelölés nélküli választási szabadságát is.

A debreceni szervező küldöttség javaslatában a II. osztály jelentése alatt szerepelt a városi tisztviselők, segéd-, kezelő- és szolgaszemélyzet teendőinek köre. Az egyes állomásokra vonatkozó részletesebb utasításokat, amelyek nem az általános szabályozás körébe tartoztak újabb bizottmányok készítették el. A tisztviselőkre vonatkozóan a következőket határozták meg: a kapitányi hivatalnál öt alkapitány alkalmazását javasolták öt külön osztály alakításával, amelyek közül azonban csak egy alkapitányi állomás tekintendő újnak, mivel az eddigi kettő alkapitányon kívül szolgált szállásolási főbiztos és a tollnok szintén kapitányi teendőket végeztek. Ezek helyeit alakították át állomásokká, amelyekben túl kívántak még alkalmazni egy kapitányt, amelyet azzal indokoltak, hogy a kapitányi hivataloknál összegyűlt sokféle teendő sikeres elvégzé-

sét a korábbi kapitányi hivatalrendszer nem tudta biztosítani. A városi rendőrség felállítását hat belső, két külső rendbirtossal és 36 rendőrrel javasolták, ami az eddigieknél nagyobb erőt jelentett volna. A rendőrség ilyen módon történő átszervezése a személy- és vagyonbátorság tekintetében könnyen indokolható. Ezen intézmény, valamint a rendszeresítendő tizházigazdai állomás nagyobb kiadásokat igényelt ugyan, amely részint a vagyon- és személybiztonság miatt volt szükséges, „részt mint a mely által a megszületendő utcai kapitányszék intézményéből s a tizházigazdák által utcai őrzés címén követelt összegek”¹¹ nagysága miatt.

A földipénztárt, amely már alig érdemelt külön hivatalt, a házipénztári hivatalon belül, de elkülönítve került volna újjászervezésre egy pénztári tiszt segítségével. A fizetések emelése mellett ez a változtatás meglehetősen nagy költségmegtakarítást jelentett.

A városi számvevőségre nézve javasolták a kettős könyvvezetési rendszer bevezetését, amely a „város bevételeinek, kiadásainak, a gazdasági ágak üzleti eredményeinek, s általában a város vagyoni állapotának tisztább ismeretéhez”¹² járult volna hozzá. Mivel azonban e rendszert azonnal nem lehetett felállítani, ezért a javaslat szerint annak létrehozásáig a számvevő hivatal látná el ideiglenesen e feladatkört. Mind a városi, mind az adószámvevőségi ügykezelésre nézve a felügyelet a főszámvevő gyakorlata a jobb és célszerűbb eljárás érdekében.

Az erdészeti személyzetet egy erdészszel és négy erdővéddel (erdőke-rülővel) kívánták szaporítani, akiket közvetlenül az erdőmester felügyelete alá rendelték a javaslat alapján.

Új hivatalok a tervek szerint Debrecenben a városi főgondnoki és az árvaszéki állomások voltak. A városi főgondnok a gazdasági tanáccsal állt volna szoros kapcsolatban. Az árva-

8 Sz. H. 1871. október 22. (A társas cégek virilis joga) 1-3. old. Szegeden a virilizmussal kapcsolatban merült fel az a kérdés, hogy a tanítók városi tisztviselők legyenek vagy sem. A szervező küldöttség a tanítókat hosszas egyezkedés után tisztségviselőknek ismerte el. E kérdés mellett a legélénkebb vita a cégek virilis joga körül bontakozott ki.

9 Db. 1871. november 8. 221. sz. (Ujdonságok: A városi szervező bizottmány ...) 2. old. Debrecenhez hasonlóan Szegeden is hét választókerületet hoztak létre. (Ruszoly József: Alkotmánytörténeti tanulmányok 3. Szeged, 1993. 81-82. old.)

10 Db. 1872. január 13. 8. sz. 1. old.

11 Uo.

12 Uo.

szék vezetését az elnök látta volna el két ülnök segítségével, akik a közgyámi teendőket is elvégezték. Ezen kívül a kezelő-, és szolgaszemélyzet létszáma növekedett.

Ezek után tárgyalták a javaslatban a tisztviselők, segéd-, kezelő- és szolgaszemélyzet létszámának és fizetésének kimutatását, összehasonlítva az akkori állapottal. Ezekből kitűnik, hogy a korabeli rendszer szerinti összes kiadás „az állam által a törvénykezési költség fejében megtérített 30.934 frt 91 kr-t kiadásnak nem véve, 136.504 frt 32 kr-ra ment: ezt a javaslatunk szerint megállapítandó létszám folytán igényelt kiadások 145.597 frt 18 kr-ra haladják.”¹³ A hiány egyik oka az volt, hogy a törvényszéki költségvetés terhére rótt fizetést át kellett venni a hatóságnak, és ezzel szaporodott a kiadás az állam által történő azonnali megtérítés reménye nélkül. Ilyenek az árva-pénztárnoki és ellenőri, egyik tiszt ügyészi, egyik orvosi, alorvosi és több apróbb állomás fizetése, továbbá a városi főgondnoki, árvaszéki elnöki és két ülnöki, a rendőrség és erdészet körében felállítani szándékolt új állomások és intézmények ezen irányú kiadásai is. A másik oka az átszervezéssel járó kiadási többlet, és persze az a körülmény, hogy az idő előrehaladtával emelni kellett a fizetéseket is. Az említett 45.597 frt 18 kr kiadás ellensúlyozásaképpen a számvévő hivatal által készített kimutatásra hivatkoztak, amelyből kitűnt, hogy részben a jövő évi jövedelmek szaporodása folytán, részben több kiadási tétel megszűnése révén fedezhető lett volna az 1872. évi magas kiadási összeg. „Az 1870:42.t. cz. 11. és 90. paragrafusában lefektetett rendelkezésből, s az országgyűlés azon intézkedéseiből miszerint a belügyminisztériumot utasította, hogy a törvényhatóságok közigazgatási költségeinek az állam által miképp leendő fedezése tárgyában, tekintettel a királyi városok érdekeire, tör-

vénnyavaslatot készítsen – remélnünk kell, hogy a közigazgatási költségek az állam által adandó megtérítés folytán fedezhetők lesznek.”¹⁴ Ez azonban nem így történt, hiszen a közigazgatási költségek az állami finanszírozást 35.727 frt-tal felülmúlták.

A belügyekkel foglalkozó szervező bizottság Debrecenben a kapitányi hivatal és a helyi rendőrség kezelésére külön osztályt akart kialakítani. A kapitányi hivatal feladatairól Simonffy Imre képviselő tartott előadást.¹⁵ A beterjesztett javaslat öt kapitányi állást akart felállítani.¹⁶ Az éjjeli őrököt kívánták ezzel biztosítani és a 73 rendőri állás létrehozásával. Eddig ez a tizházigazdák feladata volt, akik csak megadóztatták a lakosságot, de őrököt nem végeztek. Ebből az összegből próbálták a közbiztonságot garantálni.¹⁷

Debrecenben az eljárásoknak célszerűsítése és gyorsítása végett a közigazgatási és gazdasági ügyek kezelését el akarták választani egymástól, indokolva ezt azzal, hogy „ha mind a közigazgatás, mind a nagyvárosi vagyonkezelését ugyanazon személyek látják el, akkor ez vagy az egyik vagy mindkét ágba helyrehozhatatlan kárt fog okozni.”¹⁸ Ha a közigazgatási ügyek vitelével megbízott tisztviselő egyúttal a gazdasági ágak közébe tartozó dolgok elintézésére is jogosult, akkor lehetetlen lett volna, hogy az állami közigazgatás a törvény céljainak megfelelően működjön. Mindez fordítva is igaz, hiszen ha a gazdasági ügyekben az eljárást közigazgatási tisztviselők kezébe helyezik át, akkor szintén lehetetlen lett volna, hogy a város vagyoni érdekei ne szenvedjenek hátrányt. A gazdasági ügyekkel kapcsolatos eljárásra, illetőleg a városi birtok- és vagyonkezelésre gazdasági tanács révén külön közeget hoztak volna létre. Az ellenőrzést részint azáltal tették lehetővé, hogy „a gazdasági tárgyak körüli

eljárás feletti végintézkedés a közgyűlésnek tartatik fenn, melynek elnöke a főispán, illetőleg a polgármester – részint azáltal, hogy a pénztulajdonozás általában a polgármesterek jogai köz soroltatik – kinek számára az is fenn van tartva, hogy az összes beadványok osztassanak szét, s adassanak ki azokból a gazdasági tanácsnak.”¹⁹ Így a polgármester a város összes ügyéről ismerettel és tudomással bírt volna. Azáltal, hogy a főispán az összes közigazgatási és gazdasági tárgyakra érvényesíthette a közgyűlés útján ellenőrző jogkörét, megoldottnak vélték a felügyelet kérdését is.

A november 9-én tartott bizottsági ülésen tárgyalták Debrecenben azt a javaslatot, amely szerint a közigazgatási és gazdasági ügykezelést el kellene különíteni egymástól, és külön közigazgatási és gazdasági tanácsot állítanának fel. Az első irányítását a polgármester, míg a második vezetését a városi főgondnok látta volna el. A közgyűlés hatáskörébe tartoztak volna mindazon ügyek, amelyek mindkét szervezetet érintették. A gazdasági tanácsba a tagokat jelölés nélkül választották volna.²⁰

Debrecenben az egész eddigi gyakorlattal való szakítást jelentette, hogy külön közigazgatási és gazdasági tanácsot kívántak létrehozni. A közgyűlés által a közigazgatási tanács hatáskörébe utalt ügyek: miniszteri rendeletek és köröztetések kihirdetése, országos és helyi rendőri-, honvédelmi-, katonai-, közadó- és fegyenc ügyek, a közigazgatási költségvetés tervezése, az alapítványi pénztárak kezelése, a közgyűlési határozatok szerinti felügyelet, a vagyonatlan árvák segítése, az egészségügyi, a gázvilágítási, a közkörházi, a közbírói és az iskolai ügyek, törvények végrehajtása, a közmunka, a könyvtárak gyűjtése, az élelmiszerekkel való rendelkezés, a vasút, az országutak rendben tartá-

13 Uo.

14 Uo.

15 Db. 1871. november 27. 239. sz. 1-2. old.

16 Db. 1871. november 20. 232. sz. 1-2. old.

17 Db. 1871. december 2. 244. sz. 1-2. old. A szegedi belügyi tervezettel kevesebb gond volt, hiszen az a később elfogadott szervezeti szabályzat-tal majdnem megegyezett. Lényeges megemlíteni, hogy a javaslatot kidolgozó bizottság munkája a közgyűlés, a polgármester, a tanács és a rendőrkapitány hatáskörét is érintette. Szegeden a tanács szervezetében módosítást csak az előadó rendszer bevezetése jelentett szemben a debrecenivel. (Szegedi közgyűlési jegyzőkönyv, továbbiakban: Sz. jkv., 1871. 228. sz.)

18 Db. 1872. január 13. 8. sz. 1. old.

19 Uo.

20 Db. 1871. november 11. 223. sz. (Ujdonságok: A városi belső szervezet készítésével ...) 1. old.

sa, az italmérés, a népszámlálás, a bizonyítványok kiállítása, a közlevéltár kezelése, ipar és a kereskedelem.

A közigazgatási tanács az önkormányzatnak végrehajtó közege és önálló hatósága volt mindazon ügyekben, amelyek a fennálló törvények vagy szabályrendeletek szerint más hatósági közegek számára nem voltak fenntartva. Ide lehetett volna fellebbezni minden olyan ügyben, amelyekben a hatósági szabályrendelet azt megengedte. A tanács minden tagja felelős a rábízottak pontos teljesítésért. A tagok ülésen és ülésen kívül is határozhattak.

Az ügyek célszerű ellátása végett három alosztályt kívántak létrehozni. A polgármester az így kialakult munkabeosztásokon változtathatott. Rendőri és katonai osztályhoz tartozó ügyeket a főkapitány intézte, a többi csoporthoz tartozó ügyeket pedig két tanácsnok látta volna el. A tanács tagjai voltak: az elnök, a polgármester, a főkapitány, a két tanácsnok, a főjegyző, akik fejenként szavazati joggal bírtak és tagjai voltak még a tisztí főügyvéd (főügyész), a főmérnök, a főorvos, a főszámvevő, akinek nem volt szavazati joguk. Érvényes határozathoz három, szavazattal bíró tag jelenléte volt szükséges, amelyet szótöbbséggel állapítottak meg. Szavazategyenlőség esetén az elnök döntött. Azt, hogy mely ügyek intézhetők el az ülésen kívül, a polgármester határozta meg azzal a kivétellel, hogy a kölcsönök utalványozását és a biztosítékok meghatározását mindig a tanácsülésen kellett elintézní. Az ülésen kívüli ügyeket az osztálytanácsnok mellett a polgármesterrel, illetve helyettesével egyetértve, és ezek együttes felelőssége mellett lehetett megoldani. A tanács hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében az előadói rendszert léptették volna életbe. A tanácsülésen beterjesztett minden egyes tárgyról az előadó által külön előadmányt kellett szerkeszteni, amelybe a tanácsülés ideje, az ügy száma, az előadó határozati javaslata, a határozat következtében szükséges kiadványok, felterjesztések, levelek és fogalmazványok kerültek. A tanácsülésről az aljegyző rövid jegyzőkönyvet készí-

tett, amelybe a jelenlévők neveit, szavazatát, az egyhangú szavazattal létrejött megállapodást, az írásban beadott különvélemény rövid vázlatát és a tárgy iktatószámát jegyezték be, amelyet az elnök és jegyző a tanácskozás napján írt alá. Az előadmányi ívek rovataiba a szavazók neveit, a határozati javaslat elfogadását és az esetleges módosításokat jegyezte le a jegyző, aki azt az elnök ellenjegyzésével a kiadónak, ha pedig nem fogadták el a tervet az előadónak adta át. Ezt követően a polgármester vagy helyettese aláírásával hivatalból kézbesítették az ügyfélnek. A határozatokban a fellebbezés lehetőségét világosan fel kellett tüntetni. A kézbesítéstől számított 15 napon belül lehetett ellene fellebbezni. A tanácsülésen a főkapitány olyan fellebbezési ügyekben, amelyek a hatásköréhez tartoztak, nem szavazhatott.²¹

A gazdasági tanács hatás- és feladatkörébe a következő ügyek tartoztak: városi erdészet, a cserép, a téglá, és az eladnivaló fa ára iránti javaslat megtétele, a ménék, az igavonó jószág, a takarmány, az irtás, a legeltetésre vonatkozó ügyek, a haszonbér, a színház, az adásvételek, a vadászat, a halászat, a vám, a határkérdések, a községi utak és a járdák karbantartása, a gazdasági költségvetés tervezése, a középítkezés és a szépítés, a város követeléseinek behajtása, az adósságainak törlesztése, a város által fölveendő kölcsönök ügye, a követelési és a szenvedőleges perek, a magánlevéltári bizottmány hatáskörében fenntartottak kivételével, az egyházi és az iskolai építkezések, a községi kötelékbe felvétel, a polgárosítás, az elengedések, a kérelmezések, a dologház, az adományozás, az adóztatás, a nyugdíjazások és mindaz, amit a közgyűlés a hatáskörébe utalt. Önállóan járt el a közgyűlés által végrehajtás végett hozzá utasított ügyekben, illetve más halasztást nem tűző gazdasági feladatok körében. Egyéb gazdasági ügyekben javaslattevő, előterjesztő és véleményező szerepe lett volna. Ez a tanács végezte a város vagyonkezelését, a közgyűlés felhatalmazása értelmében a haszonbérletekre nézve javaslatokat, árverési feltételeket készített,

indítványokat tett, és az építés és a szépítés tárgyában költségvetéssel ellátott tervet nyújtott be a közgyűléshez. A tanács év végén kimutatásokat készített a város ügyeiről, és ezeket a polgármesterhez terjesztette be, hogy a törvénynek megfelelően a város állapotáról kimerítő jelentést tegyen a közgyűlésnek. A gazdasági tanács tagjai felelősek voltak saját eljárásukért és a mulasztásukkal okozott sérelmekért. Az ügyeket három igazgatási csoportba osztották, amely alapján: (1) gazdasági és erdészeti, (2) építészeti és pénzügyi és (3) jogi osztályt alakítottak ki. Mindegyik alosztály élére tanácsnokot állítottak volna. Az ügyek egyes osztályokba való besorolását a gazdasági tanács határozta meg, amit a közgyűlésnek kellett bejelentenie. Általában a gazdasági tanács elnöke és a három gazdasági tanácsnok fejenkénti szavazattal bírtak. Tagjai voltak még szavazati jog nélkül: a tisztí főügyvéd (főügyész), a főmérnök, a főszámvevő, az erdőmester, a városgazda és az összes gazdasági tiszt.

A gazdasági tanács maga vette fel a szakkezelő személyzetet, akiket el is bocsáthatott a közgyűlés beleegyezésével. Az alsóbbrendű szolgáló személyzetet is a tanács alkalmazta. A kezelő és a szaktisztek személyzetét a következők alkották: az öt erdész, az erdészgyakornok, a rőzsebiztosok, a városgazdák, a városistálló felügyelő, az építetű biztos, a téglamester, a könyvnyomdai művezető és a segédje, valamint a kútnesster. Ezek teendőit a gazdasági tanács határozta meg. A városi vagyona, haszonbérbe lévő ingatlanokra és épületekre a felügyeletet a gazdasági tanács tagjai között felosztották, akik a tapasztalataikról három hónaponként a tanácsnak beszámoltak és a szükséges letartóztatásokat elvégezték. A határozathozatal módja és a fellebbezés lehetősége megegyezett a közigazgatási tanácséval. Mindegyik tanácsnok előadó is volt a saját témájában. Az ügykezelés is hasonlóan történt, mint a másik tanácsban. A városi főgondnok osztotta ki a tárgyakat a tanácsnokoknak elintézés végett, amelyet írásba is foglaltak. A gazdasági tanácshoz beadott in-

21 Db. 1872. január 15. 10. sz. (Debrecen, sz. k. város küldöttségének javaslata I.) 1. old.

dítványokra nézve iktatókönyvet, a beérkezett és letéteményezett pénzek tekintetében pedig pénzkönyveket hoztak létre.

A gazdasági tanács elnöke a város gazdasági ügyeinek irányítója, akinek kötelessége lett volna a város minden vagyonára és jogaira felügyelni, az ügyek célszerű, gyors és becsületes kezelése iránt mindent elkövetni. A folyó munkákat személyesen kellett megvizsgálnia, és az eljárást ellenőriznie, különösen vigyázni arra, hogy a bevett pénzek azonnal a megfelelő helyre kerüljenek. Visszaélések esetén az elnök saját felelősségére vagy a gazdasági tanács útján intézkedett. A gazdasági tanács az ügyletekről, a perekről és a nagyobb munkák folyamatáról a közgyűlésnek háromhavonta jelentést tett. A gazdasági tanács által a közgyűléshez előterjesztett jelentések számát a városi általános iktatókönyvbe jegyezték fel. Ezeket az ügyeket a főjegyző vagy a közgyűlés jegyzője adta elő.²²

Debrecenben az árvaszékek kapcsolatos munkákat a már fentebb említett közgyűlésen a II. szám alatt vizsgálták, és egy önállóan működő árvaszék felállításra tettek javaslatot.²³

A szervező küldöttség javaslatait a közgyűlés több napon keresztül tárgyalta. A képviselők néhányszor módosításokat indítványoztak a tervezetben, aminek következtében pótszövegezést rendeltek el a polgármester jogkörének szabályozása tekintetében is. A küldöttség szabályrendeleti tervezetének elhúzódtó tárgyalása és az abban tett módosítások nagyon elnyújtották a közigazgatás átalakítását.²⁴

Debrecenben a javaslat felterjesztése mintegy hat hónap késéssel történt meg. A javaslat alapján a következő lényegesebb feladatokat határozta meg az 1872. év január 20 és 24-

e között ülésező közgyűlés: a választókerület alakítását; a választókerületek választási névjegyzékét és a legtöbb adót fizetők névsorát; a tisztikar, a rendőri és a szolgálószemélyzet létszámát, hatáskörét, munkafelosztását, a fizetések mennyiségét és a napidíjak fokozatát.

A belügyminiszter az így elkészült szabályrendeletet a következő pontokban kívánta módosítani: a közigazgatási és gazdasági tanács elközlönítése, a tanácsi határozatok elleni fellebbezés, a magánlevéltárnok és segédjének megválasztása, a rendkívüli kiadások, a találmányi szabáldmak szabályzata, az árva- és gyámhatósági jogkör, a rendkívüli közgyűlésre vonatkozó rendelkezések és a rendőrkapitányság eljárása.²⁵

Egy második belügyminiszteri leirat is érkezett, amely a felállítandó árvaszékre és árvavagyon kezelésre vonatkozó szabályozást erősítette meg néhány módosítást követve. A végleges miniszteri jóváhagyó jelentés 1872 júniusában érkezett, amelyet a közgyűlés határozatban fogadott el.²⁶

A város a tapasztalatok alapján sok jót igyekezett bevonni az új szervezetbe, „*de felettök Damocles kard gyanánt áll a szigorú törvény, mely szerint minden jogot a kormány és hivatali közegei nyelnek el az utolsó rendelkezésben.*”²⁷ Ennek következtében valószínűsíthető volt, hogy a törvényhatósági életből hiányozni fog az önállóság, hiszen „*ott, hol az erő önérzete nem adhatja meg az ingert a cselekvésben, a hol mindig a felsőbb hatalom hideg és rideg mutatóujja irányához kell szabni a cselekvést: ott öntudatos, eredménydús közélet nem is képzelhető el.*”²⁸ Az önállóságra irányuló törekvéseknek azonban haszna is megmutatkozott, hiszen rávilágított a törvény hibáira. „*Feljajdul fájdalomában a nemzet, s elveti nyakáról a szolgaságra vezető veszé-*

lyes rendszert, hogy azt jobbal, czélszerűbbel cserélje fel!”²⁹

A városok, köztük Debrecen is, nem fogadták bizakodva a törvényt, hiszen féltek a megszervezéssel járó nehézségektől. A megvalósítással kapcsolatban alapvető kétségük a városi képviselőknek azzal összefüggésben merült fel, hogy az esetleg egy időre megbénítaná a közigazgatást. Debrecen szervezeti változásának bemutatása jól ábrázolja a kor közigazgatási reformjait. Sajátos magyar megoldás jelentkezett a dualista rendszerek megfelelően abban, hogy a városokat törvényhatóságokként együtt szabályozták a megyékkel, amely nagyon sok problémát jelentett mindkét fél számára.³⁰ A törvényi szabályozás során megfigyelhető, hogy a városok önrendelkezési jogait a kormány egyre inkább leszűkítette. A kormány a helyi viszonyokat úgy próbálta rendezni Debrecenben, más városokhoz – pl. Szegedhez – hasonlóan, hogy a politikai jogosítványokat ne tudják felhasználni ellenük, ami az önkormányzati jogok csorbulásához vezetett.³¹ Az 1870:XLII. tc.-ben létrehozott városszabályozás a hatalom politikai szempontjainak felelt meg, amelynek következtében nem lehetett létrehozni egy önálló városi törvényt. A városokban közel azonos módon végbemenő közigazgatási reformtörekvések szembetűnő különbséget csak a szervezeti szabályzat tekintetében okoztak, amelyeket a sajátos helyi viszonyok is indokoltak.

Általános érvennyel elmondható, hogy a városok erőfeszítései ellenére sem született azonban olyan egységes törvény, amely ezen a helyzeten változtatni tudott volna.

Remélték, hogy a közélet ilyen rendszabályozása ideiglenes és múlandó lesz. „*Örök pedig a jog, a szabadság, mely nemzetünknek több mint ezeréves tulajdona.*”³²

22 Db. 1872. január 18. 13. sz. (Debrecen, sz. k. város küldöttgyűlésének javaslata VI.) 1. old.

23 Db. kjkv. 1872. január: 22. 4. sz.

24 Db. kjkv. 1872. január: 20. 2. sz., január 22. 5. sz., január 23. 8. sz., január 24. 10. sz.

25 Db. kjkv. 1872. április 10. 88. sz. A belügyminiszteri leiratokat 1872. március 25-én 3826. és 4002. sz. alatt bocsátották ki.

26 Db. kjkv. 1872. június 10. 146. sz., június 17. 148. sz.

27 Db. 1871. november 28. 240. sz. 1-2. old.

28 Uo.

29 Uo.

30 Sipta István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények. Budapest, 1995. 125-169. old.

31 Kajtár István: A magyar városi önkormányzatok (1848-1918). Budapest, 1992. 68. old.

32 Db. 1871. június 3. 180. sz. (Az új törvényhatóság) 1. old.